

# El deber de motivación de los actos administrativos. El caso de los actos del proceso calificadorio

The duty of justify the administrative decisions. The case in the qualification process acts.

Tamara Carrera Briceño\*

El presente artículo analiza el deber de motivación de los actos administrativos como instrumento que garantiza la transparencia y rendición de cuentas de la gestión administrativa, de acuerdo a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República para el caso de actos del proceso calificadorio

This article analyses the duty to give reasons for administrative acts, as an instrument that ensures transparent and accountable administrative decision making, according to the jurisprudence of the Contraloría General de la República in the contexts of qualification process acts.

**Palabras clave:** Acto Administrativo, motivación, proceso clasificatorio.

**Key Words:** Administrative act, duty to give reasons, qualification process.

## Introducción

La Administración del Estado, en atención a su finalidad de promover el bien común, propende a la satisfacción de las necesidades colectivas de las personas mediante las herramientas que le brinda el ordenamiento jurídico. En el cumplimiento de dicho fin, los órganos de la Administración del Estado (en adelante, OAE) manifiestan su voluntad mediante los actos administrativos (en adelante, AA). En este contexto, con el propósito de evitar decisiones arbitrarias y favoreciendo la transparencia y *accountability* de la gestión, los AA deben ser motivados<sup>1</sup>.

El presente texto tiene por objeto destacar la importancia de la motivación de los AA y determinar el contenido de dicho deber res-

\* Abogada, Magíster en Derecho Público y Litigación Constitucional de la Universidad Diego Portales. Diplomado en Derecho Administrativo con mención en Derecho Administrativo Económico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: tmrcarrera@gmail.com.

<sup>1</sup> REAL 1980, 124-125, y SOTO KLOSS 1996, 90.

pecto de un caso práctico: el proceso calificadorio, mediante el análisis de la jurisprudencia del órgano contralor.

## I. La motivación de los AA

### 1. El deber de motivación de los AA

La concreción del objeto de la Administración del Estado se manifiesta en la particularidad de la competencia de cada uno de sus servicios y órganos; los cuales tienen finalidades diversas pero que, en conjunto con la de los demás OAE, propenden al bien común.

Como se señaló, los OAE manifiestan su voluntad mediante el AA. La ley define al AA como *"las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública"*<sup>2</sup>. Un concepto más sustancial de AA lo caracteriza como una *"ordenación racional unilateral dictada por un sujeto en el ejercicio de una función administrativa, que, destinada a la satisfacción de una necesidad pública concreta, produce efectos jurídicos directos"*<sup>3</sup>.

El AA está compuesto por elementos, que concurriendo le dan su entidad de tal<sup>4</sup>. En todo AA están presentes los elementos objetivos de la competencia (la cual puede estar limitada en atención a la materia, al territorio o al grado) y del contenido (el cual a su vez se puede distinguir entre aquel esencial, natural y accidental); el elemento causal (motivos tanto jurídicos como fácticos); el elemento teleológico (finalidad); y el elemento formal (el cual se refiere a la forma de producción, la motivación y la impugnación mediante los recursos correspondientes).

Teniendo presente dichos elementos, es posible distinguir entre el motivo y la motivación del AA. El primero consiste en sus consideraciones de hecho y de derecho que hacen procedente la consecuente decisión, mientras que el segundo radica en la expresión, la externalización o la manifestación de dichos fundamentos<sup>5</sup>.

La separación del motivo y la motivación del AA eran evidentes antes de la publicación de la Ley N° 19.880<sup>6</sup>. Con su promulgación, la separación aludida se volvió menos evidente al regular el legislador dos puntos críticos:

<sup>2</sup> Art.3, Ley N° 19.880.

<sup>3</sup> Citado por FERNANDOIS Y BARAONA 2003, 82.

<sup>4</sup> Respecto a cuáles son los elementos del AA seguiremos a BERMÚDEZ 2014, 147 a 152.

<sup>5</sup> En palabras del profesor Iván Aróstica, "[...] entendemos por motivo las condiciones y circunstancias de hecho y de derecho que posibilitan y justifican la emisión de un [acto administrativo] en conformidad con el Ordenamiento Jurídico, y por motivación la expresión de esos motivos en el [acto administrativo] mismo, o en otras palabras, la consignación expresa y suficientemente explícita de los motivos en los 'vistos' y 'considerandos' de la decisión adoptada". ARÓSTICA 1986, 500.

<sup>6</sup> VERGARA 2002, 348.

mandata que la resolución que da término al procedimiento y que contiene la decisión del OAE debe ser fundada<sup>7</sup> y que aquellos actos que afecten los derechos de los particulares deben siempre expresar los hechos y los fundamentos de derecho<sup>8</sup>. Con ello, hoy se puede afirmar que los OAE tienen la obligación de expresar los motivos del AA, un deber de motivación.

## 2. La relevancia de la motivación de los AA

Se destacan dos razones que explican la importancia de la motivación del AA: el acto debe contener sus fundamentos para evitar la arbitrariedad del actuar de la Administración del Estado y para garantizar el derecho de defensa del afectado por el acto en cuestión.

Primero, está en la esencia del AA el ejercicio del poder público condicionado a la finalidad del servicio. En otras palabras, residiendo la soberanía en la nación y siendo nuestro país una república democrática, los OAE deben justificar sus decisiones conforme a la finalidad del servicio y a las circunstancias fácticas y jurídicas. Obrar sin motivación conllevaría sostener que la Administración actúa de forma caprichosa, alejándose del marco jurídico que la restringe y en vulneración a los derechos de los particulares<sup>9</sup>.

Segundo, al contener expresamente el fundamento de la decisión de la Administración, el AA fundado posibilita al interesado recurrir de manera efectiva contra dicho acto, sea mediante los recursos administrativos o ante sede judicial.

La Contraloría General de la República (en adelante, CGR) ha recogido ambas finalidades de la motivación al señalar que un AA no se encuentra debidamente motivado cuando *"no expresa las circunstancias de hecho y fundamentos de derecho que sustentan la decisión al no hacerse cargo de las alegaciones efectuadas por el recurrente de marras, como lo exigen los indicados preceptos a fin de precaver posibles arbitrariedades y de permitir que el interesado interponga los recursos legales con conocimiento de las razones que llevaron a la autoridad a adoptar la medida de que se trata"*<sup>10</sup>.

## II. Caso práctico: procesos calificadorios

### 1. Consideraciones previas

Los OAE requieren de recursos humanos para el cumplimiento de su finalidad. La relación entre el Estado y sus funcionarios se encuentra normada, principalmente, por un sistema integral de regulación del empleo público

<sup>7</sup> Art. 41, inc. 4, Ley N° 19.880.

<sup>8</sup> Art. 11, inc. 2, Ley N° 19.880.

<sup>9</sup> En palabras del profesor Bermúdez, "[...] lo motivado de modo insuficiente o inadecuado equivale a decir que la Administración no ha dado razones de su actuación y que por tanto lo hace en virtud de su sola voluntad, es decir, arbitrariamente". BERMÚDEZ 1996, 208.

<sup>10</sup> Dictamen N° 70.935 (2011).

conocido como carrera funcionaria, la cual está fundada en los principios de carácter técnico y profesional, respecto de la cual se encuentra asegurado tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

En este contexto, el sistema de calificación tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario en atención a las exigencias y características de su cargo; y se encuentra regulado fundamentalmente por el Estatuto Administrativo.

Las etapas del proceso calificadorio son tres: precalificación, calificación y apelación o reclamo.

El proceso se inicia mediante la precalificación del funcionario por su Jefe Directo, constituida por conceptos, notas y antecedentes (como las anotaciones de mérito –constancia de conducta o desempeño destacado– o de demérito –constancia de conducta o desempeño reprochable– que consten en la hoja de vida correspondiente al periodo anual de calificación).

Luego la Junta Calificadora, en consideración de la correspondiente precalificación, acordará la calificación en atención a los factores de evaluación, ponderando conforme a los respectivos reglamentos. Por ejemplo, en el “Reglamento Especial de Calificaciones para los/as funcionarios/as de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia” (Decreto N°519/2014, del Ministerio de Justicia) se consideran como factores a evaluar (i) el rendimiento –subfactores: la planificación y organización del trabajo y el cumplimiento, calidad y oportunidad del trabajo–, (ii) las condiciones personales –subfactores: las relaciones interpersonales y trabajo en equipo y el conocimiento del trabajo–, (iii) comportamiento funcionario y responsabilidades institucionales –subfactores: el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos institucionales y el cumplimiento de horario de inicio y término de la jornada laboral y permanencia en el lugar de trabajo–, (iv) la dirección –subfactores: el liderazgo, comunicación y empoderamiento y la planificación del trabajo y gestión del desempeño–.

Finalmente, el funcionario tiene derecho a apelar contra las resoluciones que contengan la precalificación del Jefe Directo o la calificación de la Junta Calificadora.

## 2. Alcance del control de legalidad de la CGR.

La CGR ejerce el control de legalidad de los AA, el cual consiste en “el análisis que el órgano de control efectúa sobre un acto administrativo para verificar la conformidad con el derecho objetivo, lo que supone la verificación de la juridicidad de los actos de la Administración”<sup>11</sup>. Se excluye de dicha facultad, el control de mérito o finalidad de los mismos ya que expresamente lo dispone el art. 21 B, de la Ley N° 10.336, además de que dicha apreciación

<sup>11</sup> CORDERO 2009, 63.

“corresponde a la Administración activa y no a la [CGR] de manera que constituyen competencias privativas”<sup>12</sup>.

En cuanto al proceso calificadorio, considerando que los actos a controlar contienen decisiones de mérito, el ente contralor ha reconocido limitaciones respecto de sus propias potestades al sostener que “la facultad de este Organismo Fiscalizador para revisar los procesos calificadorios de los funcionarios de esa entidad policial, dice relación con *la posible existencia de arbitrariedades o vicios de legalidad que pudieran presentarse en sus diferentes etapas, pero no sobre el mérito y desempeño de los servidores*”<sup>13</sup>.

### 3. La motivación de la precalificación

La CGR ha sostenido que la precalificación en el proceso calificadorio adolecería de falta de motivación en las siguientes situaciones:

Al existir discrepancia entre las notas asignadas en los informes de desempeño y las que se consignan en la precalificación, sin mediar fundamento alguno que justifique la diferencia. En este sentido el ente contralor, conociendo del reclamo de una funcionaria del Servicio Nacional de Turismo, señaló que “[...] respecto a que su jefe directo no fundamentó su precalificación, es oportuno manifestar, que *se advierte una discrepancia entre las notas asignadas en los informes de desempeño y en la precalificación, sin que en esta última se emitieran comentarios que avalaran dicho actuar*, lo que debe subsanarse, considerando, además, que es la misma jefatura la que elaboró ambos documentos”<sup>14</sup>.

La no exposición de los fundamentos para aplicar una determinada nota a un factor o subfactor. El órgano contralor, conociendo del reclamo de una funcionaria del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, sostuvo que “[...] cabe manifestar que *en la evaluación realizada por el jefe directo no se exponen –como lo exige el propio formulario destinado al efecto–, los fundamentos para aplicar, en lo que interesa, las notas máximas otorgadas a los respectivos factores, en particular aquellos referidos a los ítems Rendimiento y Ejecución*”<sup>15</sup>.

### 4. La motivación de los acuerdos de la Junta de Calificación

Las calificaciones de los funcionarios se materializan en los acuerdos de la Junta de Calificación. El Estatuto Administrativo expresamente dispone que estos deben ser fundados, la CGR ha precisado dicha exigencia como “*la necesidad de que dichos acuerdos deben enunciar los motivos, razones, causas específicas y circunstancias precisas que se han considerado para asignar a un funcionario una determinada calificación, antecedentes que por sí mismos*

<sup>12</sup> CORDERO 2009, 64.

<sup>13</sup> Dictamen N° 33.094 (2011).

<sup>14</sup> Dictamen N° 58.128 (2014).

<sup>15</sup> Dictamen N° 34.258 (2015).

*deben conducir al resultado de la evaluación verificada, debiendo existir, lógicamente, una concordancia entre el fundamento emitido y las notas asignadas al empleado*"<sup>16</sup>. Continúa aclarando que la finalidad de la motivación del acuerdo cumple con una doble finalidad, *"por una parte, que el servidor esté en condiciones de asumir adecuadamente su defensa por la vía de interponer los recursos que le franquea la ley para impugnar su calificación y no quede, en caso contrario, en la indefensión, y, por otra, con el objeto de que pueda mejorar su comportamiento laboral en el siguiente período, especialmente en aquellos aspectos que le han significado una disminución de su evaluación"*<sup>17</sup>.

En atención a lo anterior, la CGR ha sostenido que adolece de falta de motivación el acuerdo de la Junta Calificadora en las siguientes situaciones:

No se encuentra en el acuerdo de manera clara los hechos concretos acreditados o las circunstancias precisas que justifican la reducción de notas, en atención a la precalificación realizada por el Jefe Directo. Así lo dictaminó, ante la petición de un funcionario de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, al señalar que *"[e]n la especie, el acuerdo de la Junta Calificadora no se encuentra fundado, toda vez que no se desprende de él con claridad cuáles son los hechos concretos acreditados o las circunstancias precisas acaecidas dentro del período a evaluar que justifican el proceder del órgano evaluador para bajar todas las notas que el jefe directo le asignó al reclamante"*<sup>18</sup>. En el mismo sentido, respecto de una funcionaria del Servicio Nacional de Menores, reconoció que *"[...]se ha podido advertir que el acuerdo del ente evaluador cumple con la exigencia debida, toda vez que en lo que se refiere a la rebaja de los puntajes asignados por su jefe directo en la precalificación, se consignaron las apreciaciones y fundamentos que permitieron sostener esa modificación"*<sup>19</sup>. Asimismo, acerca de un reclamo de un funcionario de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, manifestó que *"[...] del análisis del acta emitida por el citado ente colegiado, se advierte que si bien se enuncian los instrumentos tenidos a la vista para arribar a la decisión que se objeta, no se precisa en base a qué elementos se sustenta la disminución de las notas en cada uno de los ítems antes mencionados, más aún si, como se aprecia, ello afecta a la totalidad de las competencias consideradas para valorar el comportamiento laboral del reclamante, cuestión que impide concluir que aquél se encuentra debidamente motivado, en los términos establecidos en la anotada preceptiva"*<sup>20</sup>. De igual modo al conocer respecto de un reclamo de una funcionaria de la Subsecretaría de Salud Pública, señaló que *"[...] en lo referente a la falta de motivación del acuerdo y del fallo de la apelación, cabe hacer presente que [...] ambos instrumentos deben*

<sup>16</sup> Dictamen N° 16.292 (2005).

<sup>17</sup> Dictamen N° 16.292 (2005).

<sup>18</sup> Dictamen N° 16.292 (2005).

<sup>19</sup> Dictamen N° 78.622 (2013).

<sup>20</sup> Dictamen N° 36.148 (2015).

ser razonados, exigencia que [...] implica enunciar las razones, antecedentes objetivos y circunstancias precisas consideradas para asignar la calificación, requisitos que no se han cumplido en el caso en análisis, por cuanto *el primer instrumento señalado solo indica cuáles notas se suben o se mantienen, mientras que el segundo no manifiesta los motivos de su rechazo*<sup>21</sup>.

No basta con mencionar los fundamentos del acto sino que debe existir una concordancia lógica entre estos y las notas. En este sentido, cabe destacar que, ante el reclamo de una funcionaria del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, sostuvo que “[...] en lo que atañe al acuerdo de la Junta Calificadora, es dable señalar que [...] aquél deberá ser siempre fundado, exigencia que este Organismo Fiscalizador [...] ha entendido como la necesidad de que en ellos se enuncien los motivos, razones, causas y circunstancias que se han considerado *para asignar a un funcionario una determinada calificación, debiendo existir, lógicamente, una concordancia entre el fundamento emitido y las notas impuestas*. Pues bien, en la documentación acompañada, se aprecia que *el órgano colegiado al evaluar a la señora Peñailillo Rivas estableció los motivos para determinar las pertinentes notas, no obstante lo cual, al adoptar dicho acuerdo expresó que se tuvieron a la vista diversos antecedentes, entre los que se mencionan los informes de desempeño, situación que no se condice con la realidad pues, como se manifestó anteriormente, el segundo de esos instrumentos no fue elaborado*<sup>22</sup>.

El acuerdo puede remitirse a la precalificación satisfaciendo la obligación de motivación del acto. Así lo sostuvo el órgano contralor, ante el reclamo de una funcionaria del Instituto Psiquiátrico Dr. José Horwitz Barak, indicando que “[...] en lo que respecta a la falta de motivación del acuerdo del citado órgano colegiado, es necesario apuntar [...] *que si el precalificador fundamentó su evaluación y la junta adhiere a ello, la decisión de esta última se entiende razonada, por lo que, en la especie, se debe analizar si su jefatura directa justificó la puntuación en el ítem que se impugna, hecho que no es posible determinar ya que no ha sido acompañado documento alguno relativo a la materia, no obstante lo cual, en el evento que se haya omitido dicha argumentación, se configuraría un vicio del proceso*<sup>23</sup>. Misma línea sigue ante el reclamo de una funcionaria del Servicio de Evaluación Ambiental, resolviendo que “[...] la interesada expresa que su calificación carecería de fundamento, a lo que es menester apuntar que de la documentación aportada *consta que la Junta Calificadora decidió mantener las notas de la precalificación adhiriendo a ésta, lo que permite advertir que aquélla cumple con la exigencia que se alega, dado que, según se anotó, la precalificación contiene las razones precisas y circunstancias concretas que se consideraron al asignar el puntaje obtenido*<sup>24</sup>. Asimismo ante el reclamo de una funciona-

<sup>21</sup> Dictamen N° 45.494 (2015).

<sup>22</sup> Dictamen N° 34.258 (2015).

<sup>23</sup> Dictamen N° 92.860 (2014).

<sup>24</sup> Dictamen N° 21.085 (2015).

ria de la Defensoría Penal Pública, la CGR reconoció que *“si el precalificador fundamentó su evaluación y la junta adhiere a ello, la decisión de esta última se entiende razonada, por lo que, en la especie, atendido que la jefatura directa justificó cada ponderación, señalando las razones de las mismas, se dio cumplimiento con la exigencia debida, siendo dable añadir, que en base a los elementos que tuvo a la vista, la mencionada junta determinó subir otros rubros”*<sup>25</sup>.

Sin embargo, en atención al punto anterior, si la precalificación no se encuentra suficientemente fundamentada no solo adolecerá de vicio sino que, también, afecta la validez del acto de la Junta de Calificación. Dicha precisión la realizó el ente contralor, conociendo del reclamo de un funcionario de la Policía de Investigaciones de Chile, en que dictaminó que *“[...] en lo atinente al examen del decreto N° 21, de 2008, de esa Secretaría de Estado, corresponde señalar que por su intermedio no se han enmendado las observaciones consignadas en los referidos pronunciamientos, concernientes a la improcedencia de disponer el retiro de los funcionarios de la Policía Civil sobre la base de un “expediente secreto” y un “oficio reservado” emanados del Consejo Superior de Ética Policial, entidad, que como se expresara, carecía de la facultad de juzgar la conducta ética del personal de la institución en el desempeño de sus funciones. Ahora bien, no obstante en el acto en estudio, se contienen las razones que justificarían la decisión de disponer el retiro de los funcionarios de la Policía de Investigaciones, expresando la motivación que se tuvo en vista para sancionar esa medida, ello no subsana la irregularidad ocurrida en el procedimiento que sirvió de sustento a los decretos que se vienen complementando, consistente, precisamente, en la falta de motivación, por cuanto dicho requisito esencial, en tanto constituye el fundamento de tales actos administrativos –y por ende se encuentra íntimamente vinculada a la decisión adoptada–, debe concurrir al momento de la dictación de los mismos”*<sup>26</sup>. Similar razonamiento se puede encontrar en el dictamen que se pronuncia sobre el reclamo de un funcionario de la Subsecretaría de Hacienda, en el cual la CGR determinó que *“[...] de los antecedentes examinados se observa que el acuerdo del órgano colegiado no cumple con los supuestos previstos en la citada preceptiva y jurisprudencia, puesto que, en primer término, al adoptar su decisión, se remitió, entre otros, a la precalificación del interesado con el objeto de motivar su resolución, circunstancia que si bien podría ser considerada como suficiente para efectos de entender que aquél fundamentó adecuadamente los valores otorgados, ello no acontece en la especie, toda vez que en la precalificación, tampoco se indican las razones tenidas en cuenta para asignar la respectiva evaluación, lo que no solo la vicia, sino que afecta también la validez de dicho acuerdo”*<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Dictamen N° 37.909 (2015).

<sup>26</sup> Dictamen N° 19.080 (2008).

<sup>27</sup> Dictamen N° 49.890 (2013).



El acto que no expresa las propias razones o juicios sobre el desempeño de la labor del funcionario respecto de todos los factores y subfactores, adolece de falta de motivación. En esta línea el órgano contralor ha sostenido, en el ya mencionado reclamo de un funcionario de la Subsecretaría de Hacienda, que “[...] los acuerdos que adopte el órgano evaluador deberán ser siempre fundados, exigencia que esta Institución Fiscalizadora [...] ha entendido como la necesidad de *que señalen, respecto de todos los factores y subfactores que integran la calificación, los antecedentes y consideraciones que determinen las notas asignadas a cada uno de esos componentes, lo que importa que las Juntas deben expresar y dejar constancia de sus propias razones y juicios acerca de la labor de los empleados que evalúa*”; aprecia en concreto que “[...] la falta de razonamiento de la decisión de la Junta se advierte también en que *no expresó su apreciación particular al asignar las notas a cada concepto ponderado*, siendo dable añadir que en los subfactores Cumplimiento de la Labor Realizada y Capacidad para Ejecutar Trabajos en Equipos, rubros que evaluó con nota 8, se limitó a reproducir los conceptos que, para tal efecto, se consignan en el artículo 5° del decreto N° 662, de 2001, del Ministerio de Hacienda –Reglamento Especial de Calificaciones del Personal de la Secretaría y Administración General de la citada Cartera de Estado–, *sin exponer las conductas que determinaron la rebaja de puntaje, circunstancia que constituye un vicio del procedimiento*”<sup>28</sup>. De igual manera, ha determinado que “[...] en los documentos examinados se observa que el acuerdo de aquélla *no cumple con los mencionados supuestos, toda vez que se limitó a indicar que mantenía o subía ciertas notas, sin efectuar un análisis de las circunstancias que le permitieron alcanzar esa conclusión*”<sup>29</sup>.

Cabe destacar que las constancias positivas en la precalificación no limitan las facultades de la Junta de Calificación para apreciar el comportamiento del funcionario, por lo que no hay una obligación de congruencia entre esta y el acuerdo que contenga la calificación. Esta precisión ha sido compartida por la CGR, la que ha señalado que “[...] respecto a que no se habrían valorizado sus *constancias positivas*, es menester anotar [...] que *tales datos revisten un carácter informativo y conforman solo parte de los distintos antecedentes que deben considerar los órganos evaluadores al ejercer su cometido y que no limitan sus facultades para apreciar el comportamiento funcionario, por lo que un servidor puede ser incluido en una lista deficiente aun cuando posea anotaciones destacadas en su historial*. En efecto, del estudio de ese acuerdo, aparece que este no expresa los motivos específicos y circunstancias precisas que determinan el rechazo del recurso de apelación deducido por el afectado, pues únicamente se hace alusión a la sanción que se le aplicó a aquél, sin indicar de qué manera ella permitió asignar notas a los distintos factores a evaluar, que sumado a la expresión de carácter genérico y de clara connotación subjetiva, referida a que “no aportó antecedentes

<sup>28</sup> Dictamen N° 49.890 (2013).

<sup>29</sup> Dictamen N° 58.128 (2014).

que permitan modificar lo resuelto por la Junta Calificadora de la III Zona Policial", son argumentos que no exponen de manera clara y objetiva los eventos, hechos o conductas que influyeron en su decisión, imposibilitando, con ello, que el servidor esté en condiciones de asumir adecuadamente su defensa por la vía de interponer los recursos que le franquea la legislación vigente y que pueda, además, mejorar su comportamiento laboral en el siguiente período"<sup>30</sup>.

##### 5. La motivación de acto que rechaza la apelación o reclamo

El acto que se pronuncia sobre la apelación o el reclamo de la precalificación, o sobre la impugnación de la calificación también debe estar motivado. Dicha obligación se cumple de las siguientes maneras:

Enunciando los motivos específicos y circunstancias precisas consideradas. Así lo ha manifestado el órgano contralor entendiendo que "[...] en cuanto a la falta de motivación de la resolución que falló su apelación, es del caso anotar que, *de los antecedentes estudiados, consta que en dicho instrumento se manifestaron los argumentos de la decisión, atendido lo cual, mantuvo la nota asignada por la Junta Calificadora, satisfaciendo, de este modo, las exigencias de fundamentación*"<sup>31</sup>.

Debiendo existir concordancia entre las razones esgrimidas y las notas asignadas. La CGR, conociendo del reclamo de un funcionario al ser incluido en "Lista N° 4, Mala" se pronunció en este sentido, resolviendo que: "[...] cabe expresar que tal exigencia [motivación] implica que *se deben enunciar los motivos específicos y circunstancias precisas consideradas para modificar la calificación de un funcionario, debiendo existir una concordancia entre las razones esgrimidas y las notas asignadas al empleado, como ocurrió en la situación en estudio. En efecto, del estudio del acuerdo adoptado por dicho cuerpo colegiado para rechazar el recurso de apelación deducido por el reclamante, aparece que este deja constancia de haber tenido en cuenta la aludida sanción [disciplinaria de cinco días de permanencia en el cuartel], las evaluaciones de los meses de agosto y septiembre de 2009, y los conceptos emitidos por su jefe directo, de fecha 2 de octubre de la misma anualidad, cumpliéndose, entonces, con la exigencia de un acuerdo fundado*"<sup>32</sup>.

Debiendo pronunciarse sobre las alegaciones realizadas por el interesado. Este criterio ha sido sostenido por el ente contralor, al señalar que "[...] se observa que la resolución que desestimó la apelación del señor [...] también incumple con la señalada exigencia, pues *omite expresar las razones por las cuales sus alegaciones no fueron atendida*"<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Dictamen N° 35.910 (2012).

<sup>31</sup> Dictamen N° 49.890 (2013).

<sup>32</sup> Dictamen N° 33.094 (2011).

<sup>33</sup> Dictamen N° 36.148 (2015).

La CGR ha entendido que carece de fundamento dicho AA al omitir mencionar las causales de su determinación. Así lo ha sostenido, al considerar que “[...] en cuanto a la ausencia de fundamento de la resolución que se pronunció acerca del recurso de apelación, es necesario recordar que [...] ella debe ser debidamente motivada, es decir, consignar explícitamente la decisión que se adopta, mediante los antecedentes y circunstancias objetivas que sirven de base para tal efecto, lo que no se verificó en la especie, ya que *la superioridad mantuvo la evaluación de la afectada, indicando que tal decisión se basó en la revisión de los argumentos planteados en el recurso, en la calificación y en la precalificación, omitiendo mencionar las causas de su determinación*”<sup>34</sup>. Asimismo, el acto adolecerá de falta de motivación al limitarse a realizar una enunciación general de las razones, idea también refrendada por la CGR, al señalar que “[...] se advierte que la resolución que falló el recurso de apelación solo consigna una enunciación general de las razones en cuya virtud se decidió mantener la calificación, en circunstancias que la jurisprudencia de esta Institución Fiscalizadora [...] ha sostenido que el principio de juridicidad conlleva la exigencia de que los actos administrativos tengan una motivación y un fundamento racional, requisito que no se satisface en la especie”<sup>35</sup>.

## Conclusiones

El deber de motivación consiste en el ejercicio por parte del OAE de fijar los hechos en consideración, dando cuenta del proceso de subsunción de estos hechos en los supuestos de la norma jurídica, junto con razonar cómo llega a la decisión como consecuencia de un proceso lógico y jurídico, todo exteriorizado en el AA.

La importancia de la motivación del AA radica en evitar la arbitrariedad del actuar de la Administración y, para garantizar el derecho de defensa del afectado por el acto en cuestión, quien requiere conocer cómo razonó el OAE para llegar a decisión, tanto respecto a sus elementos fácticos como jurídicos, con el fin de poder elaborar una impugnación efectiva del AA, cuestionando la suficiencia del razonamiento o la inexistencia del mismo.

La motivación es tanto un requisito formal como sustancial. El legislador mediante la Ley N° 19.880 explicita la obligación de los servicios a exteriorizar los motivos en los AA, tanto respecto de los actos terminales de un procedimiento administrativo (art. 41) como de aquellos que afecten los derechos de los particulares (art. 11). La falta de motivación del AA afecta la validez del mismo al ser un vicio que recae sobre un requisito esencial y genera perjuicio al interesado.

Respecto al proceso calificadorio de los funcionarios públicos, la CGR ha precisado su competencia limitándola a un control de la posible existencia

<sup>34</sup> Dictamen N° 58.128 (2014).

<sup>35</sup> Dictamen N° 34.258 (2015).

de arbitrariedades o vicios de legalidad en las diferentes etapas, excluyendo pronunciarse sobre el mérito o el desempeño de los funcionarios.

La jurisprudencia administrativa nos ha entregado estándares referentes a la motivación de los principales actos del proceso calificadorio (precalificación, calificación y apelación o reclamo). Así, respecto a la precalificación se exige fundamentar la aplicación de cada nota en un factor o subfactor; además, la discrepancia entre los informes de desempeño y la precalificación debe ser fundamentada. En cuanto a los acuerdos de la Junta de Calificación se requiere enunciar los motivos, razones, causas específicas y circunstancias precisas que se han considerado para asignar a un funcionario una determinada calificación, antecedentes que por sí mismos deben conducir al resultado de la evaluación verificada, debiendo existir, lógicamente, una concordancia entre el fundamento emitido y las notas asignadas al empleado. Acerca del AA que rechaza la apelación o reclamo, se deben enunciar los motivos específicos y circunstancias precisas consideradas, requiriéndose que exista concordancia entre las razones esgrimidas y las notas asignadas; además, se exige pronunciamiento sobre las alegaciones realizadas por el interesado.

Finalmente, se observa que la CGR ha cumplido con su propuesta de limitarse a un control de legalidad referente a los procesos calificadorios sin intervenir en las apreciaciones de mérito de las facultades de las autoridades respectivas a evaluar el desempeño de sus funcionarios.

### Bibliografía citada

- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1986): "La motivación de los actos administrativos en el derecho chileno", en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 10, pp. 499 a 520.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (1996): "El control de la discrecionalidad administrativa", en: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XVII, pp. 275 a 284.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General* (Santiago, LegalPublishing Chile), Tercera Edición Actualizada, pp. 147 a 152.
- CORDERO VEGA, Luis (2009): *Control de la Administración del Estado* (Santiago, LegalPublishing), pp. 62 a 65.
- FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo y BARAONA GONZÁLEZ, Jorge (2003): "La inexistencia de los hechos que fundamentan un acto administrativo, ¿constituye un vicio de nulidad?", en: *Revista de Derecho de la Universidad Finis Terrae*, Año VII, N°7, pp. 79 a 103.
- REAL, Alberto Ramón (1980): "La fundamentación del acto administrativo", en: *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*, N° 27, 1980, pp. 111-132.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1996): "La noción de acto administrativo en el derecho chileno (una perspectiva sustancial)", en: *Revista de Derecho de la Universidad de Chile*, N° 60, 1996, pp. 85-97.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2002): "La motivación de los actos administrativos", en: *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho (Conmemoración por su 75° Aniversario de vida institucional)*, pp. 343 a 351.

### Normativa citada

- Ley N°10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. *Diario Oficial*, 29 mayo 1952. Texto refundido en Decreto N°2421, Ministerio de Hacienda, *Diario Oficial*, 10 julio 1964.

- Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. *Diario Oficial*, 23 septiembre 1989. Texto refundido en DFL N°29, Ministerio de Hacienda, *Diario Oficial*, 16 marzo 2005.
- Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.
- Decreto 519/2014 del Ministerio de Justicia, Reglamento Especial de Calificaciones para los/as funcionarios/as de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia, *Diario Oficial*, 2 abril 2014.

### Jurisprudencia citada

- Dictamen N° 16.292 (2005): Contraloría General de la República, 5 abril 2005.
- Dictamen N° 19.080 (2008): Contraloría General de la República, 24 abril 2008.
- Dictamen N° 33.094 (2011): Contraloría General de la República, 25 mayo 2011.
- Dictamen N° 70.935 (2011): Contraloría General de la República, 11 noviembre 2011.
- Dictamen N° 35.910 (2012): Contraloría General de la República, 15 junio 2012.
- Dictamen N° 49.890 (2013): Contraloría General de la República, 7 agosto 2013.
- Dictamen N° 78.622 (2013): Contraloría General de la República, 29 noviembre 2013.
- Dictamen N° 58.128 (2014): Contraloría General de la República, 30 julio 2014.
- Dictamen N° 92.860 (2014): Contraloría General de la República, 28 noviembre 2014.
- Dictamen N° 21.085 (2015): Contraloría General de la República, 17 marzo 2015.
- Dictamen N° 34.258 (2015): Contraloría General de la República, 30 abril 2015.
- Dictamen N° 36.148 (2015): Contraloría General de la República, 7 mayo 2015.
- Dictamen N° 37.909 (2015): Contraloría General de la República, 12 mayo 2015.
- Dictamen N° 45.494 (2015): Contraloría General de la República, 8 junio 2015.